

AL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

D. _____, Procurador/a de los Tribunales, en nombre y representación de D. FRANCESC ANTICH I OLIVER;..... ,

todos ellos **senadores y senadoras del Grupo Parlamentario Socialista**, cuya representación acredito mediante las copias de escrituras de poder, que en legal forma acompaño como **documento nº 1**, acreditando asimismo la condición de senador o senadora de cada una de las personas anteriormente relacionadas mediante la certificación del Secretario General del Senado que se acompaña como **documento nº 2**, y aportando las firmas de cada uno de ellos manifestando su voluntad de interponer este recurso como **documento nº 3**, ante el Tribunal Constitucional comparece y, como mejor proceda en Derecho, DICE:

Que en la representación que ostenta viene a interponer RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el **Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre, por el cual se adoptan determinadas medidas urgentes en relación con la implantación, para el curso 2013-2014, del sistema de tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears**, en base a los siguientes antecedentes y fundamentos de derecho.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre, por el cual se adoptan determinadas medidas urgentes en relación con la implantación, para el curso 2013-2014, del sistema de tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears, objeto de este recurso, fue aprobado por el Gobierno de las Illes Balears al amparo del artículo 49 del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero) y publicado en el *Boletín Oficial de las Illes Balears*, número 124, de 7 de septiembre de 2013 (**documento nº 4**).

Segundo.- La aprobación del Decreto-ley 5/2013, de 6 septiembre, citado, constituye un acto de mera voluntad política, elaborado precipitadamente y prácticamente sin fundamentación jurídico-formal, por cuanto se adopta pocas horas después de que se dieran a conocer los Autos de Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, dictados el mismo día 6 de septiembre de 2013, mediante los cuales se declaró la suspensión cautelar de la efectividad del Anexo del Decreto 15/2013, de 19 de abril, por el cual se regula el tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears (BOIB número 53, de 20 de abril de 2013), así como la suspensión cautelar de la vigencia de las Instrucciones de 9 de mayo de 2013, dictadas por el Secretario Autonómico de Educación, Cultura y Universidades, para la ejecución del Decreto 15/2013. El referido Anexo lleva por título «Calendario de aplicación». (**documentos nº 5, 6 y 7**)

Tercero.- El Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre, por tanto, se dicta, precisamente, para bloquear los efectos suspensivos de los Autos de Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, de ese mismo día, y para evitar así la ejecución del mandato judicial de paralización cautelar de la efectividad del Anexo del citado Decreto 15/2013, de 19 de abril. (documento nº

Esta finalidad primordial del Decreto-ley se desprende de su propia Exposición de Motivos, en la que se dice textualmente:

«En el contexto que se acaba de describir, resulta que por el auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJIB, de fecha 6 de septiembre de 2013, se ha decidido la suspensión de la efectividad del anexo del Decreto 15/2013, de 19 de abril, por el que se regula el tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears (BOIB n.º 53, de 20 de abril de 2013) y, además, también se ha decidido la suspensión de la vigencia de las instrucciones de 9 de mayo de 2013 del secretario autonómico de Educación, Cultura y Universidades, para la ejecución del Decreto 15/2013.

*No obstante, **resulta que el resto del contenido normativo del Decreto 15/2013, de 19 de abril, continúa vigente en todo su alcance y, consiguientemente, se tiene que mantener para el curso escolar 2013-2014 la aplicación del sistema de tratamiento integral de lenguas por los centros docentes no universitarios de las Illes Balears [...].***

En consecuencia con lo que se ha expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo reconoce que la suspensión del calendario de aplicación del tratamiento integrado de lenguas tiene que producir inevitables e importantes perjuicios para toda la comunidad educativa —aun más en un momento en el que el curso escolar 2013-2014 ya se ha iniciado—, pero después considera que los supuestos vicios de nulidad que aparentemente podrían haberse dado en la elaboración del anexo del Decreto 15/2013, de 19 de abril (calendario de aplicación del TIL), tienen que ser prevalentes (como garantía del respeto a los principios del estado de derecho), por encima de los evidentes perjuicios para la comunidad escolar.

*Por todo ello, se hace necesario, de manera urgente, aprobar **el instrumento normativo que permita la inmediata aplicación efectiva de los proyectos de tratamiento integrado de lenguas por parte de los centros educativos no universitarios de las Illes Balears, de manera que sea posible aplicarlos para el curso 2013-2014.**»*

En el mismo sentido y con idéntica literalidad se expresó la Consejera de Educación, Cultura y Universidades, del Gobierno de las Illes Balears, en sede parlamentaria, con ocasión del debate de convalidación del mismo, en fecha 24 de septiembre de 2013, como quedó reflejado en el *Diario de Sesiones del*

Cuarto.- Para ilustrar más ampliamente cómo se justifica, en la citada Exposición de Motivos, la adopción de la medida legislativa excepcional, cabe recordar que la posición gubernamental se expuso del modo siguiente:

- La aplicación del Decreto 15/2013, de 19 de abril, ya se ha iniciado con la incorporación del profesorado a sus puestos de trabajo y ha supuesto un gran tarea de planificación. La práctica totalidad de los centros ya dispone de un proyecto de tratamiento integrado de lenguas y todo está dispuesto para su aplicación en el curso 2013-2014.
- De ello se desprende que «resulta del todo necesario y urgente que los centros docentes no universitarios de las Illes Balears puedan aplicar, en la educación infantil, en la educación primaria y en la educación secundaria obligatoria, el proyecto de tratamiento integrado de lenguas... a fin de evitar que en el inicio del curso escolar 2013-2014 los centros no dispongan de uno de tales proyectos, lo cual produciría graves perturbaciones a los intereses generales...».
- Se añade que «ante las dudas que ha generado la aplicación del artículo 20 del Decreto 15/2013» es imprescindible su derogación.
- Finalmente se justifica la urgencia en la necesidad de corregir el hecho de que el Decreto no ha dado respuestas a situaciones particulares que pueden darse en el proceso de aprobación del proyecto integrado de lenguas.
- En el contexto descrito, el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears ha adoptado medidas de suspensión cautelar del Anexo del Decreto y de las Instrucciones para su aplicación, dictados por el Secretario Autonómico de Educación, Cultura y Universidades. En los

Autos de suspensión se reconoce que la suspensión del calendario de aplicación ha de producir inevitables e importantes perjuicios a la comunidad educativa, si bien la Sala considera que los posibles vicios de nulidad radical de la norma hacen aconsejable la suspensión cautelar, lo cual ha de prevalecer como garantía del Estado de Derecho sobre los perjuicios a la comunidad escolar.

- Como consecuencia de lo anterior «se hace necesario, de manera urgente, aprobar el instrumento normativo que permita la inmediata aplicación efectiva de los proyectos de tratamiento integrado de lenguas ... de manera que sea posible aplicarlos para el curso 2013-2014».

Quinto.- El Decreto-ley que nos ocupa es el número 24 de los dictados por el Gobierno de la Comunidad balear en la VIII Legislatura, esto es, la que se inició a mediados de 2011. Este dato permite apreciar una praxis autonómica que poco se compadece con los perfiles constitucionales de la normación de urgencia, que debiera caracterizarse por su excepcionalidad y uso prudente.

Debemos ilustrar la observación anterior con los siguientes datos: En 2011, el Gobierno surgido del proceso electoral dictó 7 decretos-leyes, el primero de ellos el Decreto-ley 1/2011, de 29 de julio (BOIB núm. 115, de 30-07-2011) y el último el Decreto-Ley 7/2011, de 23 de diciembre (BOIB núm. 194, de 29-12-2011). En el año 2012, el Gobierno balear dictó 12 decretos leyes, el primero de ellos el Decreto-Ley 1/2012, de 10 de febrero (BOIB núm. 22, de 11-02-2012) y el último el Decreto-Ley 12/2012, de 14 de diciembre (BOIB núm. 190, de 19-12-2012). Y en 2013 el Gobierno ha dictado, hasta el momento, 5 decretos-leyes, el primero de ellos el Decreto-ley 1/2013, de 7 de junio (BOIB núm. 82, de 8-06-2013) y el último el ya citado Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre (BOIB núm. 124, de 7-09-2013).

Sexto.- El Decreto-ley que se impugna, en consonancia con la finalidad de bloqueo o de desactivación de los Autos de suspensión cautelar antes mencionados, ciñe sus prescripciones fundamentalmente a elevar a rango de ley algunas de las disposiciones reglamentarias contenidas en el anterior Decreto 15/2013, de 19 de abril, como también eleva el rango de determinados puntos de las Instrucciones de 9 de mayo de 2013, dictadas por el Secretario Autonómico de Educación, Cultura y Universidades. En concreto, el Decreto-ley:

1. Ordena, en su artículo 3, la aplicación en todos los centros educativos, para el curso 2013-2014 y para determinados cursos, de los proyectos de tratamiento integrado de lenguas regulados en el Decreto 15/2013, elevando a rango legal el contenido su Anexo relativo al calendario de implantación de las nuevas medidas reglamentarias.
2. Elimina, en su disposición derogatoria única, el artículo 20 del Decreto 15/2013, que permitía a los centros flexibilizar al máximo la implantación inicial de la enseñanza trilingüe. Recuérdese que dicho artículo disponía lo siguiente:

«1. De acuerdo con el fomento de la autonomía, los centros educativos que requieran una distribución horaria de las lenguas objeto de enseñanza diferente de la que establece este Decreto, pueden aprobar otro proyecto de tratamiento de lenguas.

El proyecto ha de incluir la justificación y la argumentación del cambio planteado, así como los mecanismos de evaluación y seguimiento previstos, siempre que, y con carácter general, se mantenga la impartición de alguna área o materia no lingüística en cada una de las lenguas oficiales y en la primera lengua extranjera.

2. En el caso de los centros públicos, para aprobar este proyecto se ha de contar con el voto favorable de dos terceras partes de los miembros del Consejo Escolar, siguiendo el mismo procedimiento de aprobación establecido en este Decreto. Además, en este caso se ha de llevar a cabo una consulta no vinculante a las familias, conforme a lo previsto en el artículo 22 c.

Los centros privados, sostenidos o no con fondos públicos, pueden aprobar este proyecto de tratamiento integrado de lenguas de acuerdo con los procedimientos y las competencias orgánicas que la normativa vigente establezca para estos centros.

3. Los proyectos de tratamiento integrado de lenguas aprobados mediante lo que establece este artículo deberán garantizar el carácter vehicular de las dos lenguas cooficiales de la comunidad autónoma de las Illes Balears a lo largo de todas las etapas educativas.

4. La Consejería de Educación, Cultura y Universidades, a través del Departamento de Inspección Educativa, velará por la adecuación del proyecto de tratamiento integrado de lenguas a la normativa vigente.»

La mayor parte de los centros educativos que aprobaron el proyecto integrado de lenguas, antes de la aprobación del Decreto-ley 5/2013, lo hicieron acogándose al citado art. 20 del Decreto 15/2013, con la consiguiente suavización de la intensidad horaria para la lengua extranjera.

3. Sustituye, en su artículo 4, dicho artículo 20 por una serie de prescripciones que ya se hallaban en las Instrucciones de la Secretaría Autonómica de Educación, de 9 de mayo de 2013, en las que complementa la regulación citado Decreto 15/2013. Estas prescripciones limitan la autonomía de los centros al imponérseles unas reglas sobre materias y horarios que están detalladas en los artículos 6 a 10 del mencionado reglamento.
4. Condiciona, en el artículo 5, la aprobación de proyectos de tratamiento integrado de lenguas a reglas distintas de las previstas para la aprobación de los proyectos educativos en la legislación orgánica estatal, previendo incluso que tales proyectos pueden ser determinados nada más y nada menos que por el Departamento de Inspección Educativa. En concreto, cabe destacar que se prevé, con incumplimiento de las prescripciones de la LOE en materia de competencias del consejo escolar de centro y del claustro de profesores, que, cuando el consejo

escolar haya aprobado un proyecto que no acepte la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, el equipo directivo del centro deberá elaborar una nueva propuesta para que sea aplicada de manera transitoria. Si tal nueva propuesta no se elabora, el centro deberá aplicar la antigua con las determinaciones que incluya el Departamento de Inspección Educativa. Curiosamente se prevé lo mismo para el supuesto de que el centro no haya aprobado ningún proyecto de tratamiento integrado de lenguas.

5. Establece reglas de cómputo para el uso de las lenguas vehiculares de la enseñanza, excluyendo el tiempo de recreo o de ocio, y las horas dedicadas al área de religión (Disposición adicional única).

Séptimo.- Meses antes de la aprobación de la norma legal impugnada, el Gobierno balear había aprobado el Decreto 15/2013, de 19 de abril, por el cual se regula el tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears, reglamento que se halla actualmente *sub iudice* ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears. Ante la misma se substancian varios recursos contencioso-administrativos formulados por diversas organizaciones sindicales y por ciudadanos, padres de alumnos afectados por la disposición, que se siguen mediante los autos nº 202/2013, 203/2013, 205/2013 y 207/2013.

En dos de estos procesos (los autos nº 203/2013 y 207/2013) se ha dictado medida cautelar que finalmente ha perdido virtualidad, según ha reconocido la propia Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, mediante otro auto de fecha 25 de septiembre de 2003 que desestima el incidente promovido por una organización sindical en relación con la ejecución de la medida cautelar adoptada mediante Auto de 6 de septiembre (**documento nº 8**). En palabras de la Sala “*bien puede aceptarse que dé rabia ver cómo una medida cautelar trabajadamente conseguida por el STEI-I se pierda por la acción administrativa de extracción del ordenamiento jurídico de la norma sobre la que pesaba*”. (FJ 4).

Lo mismo ocurre con las instrucciones de 9 de mayo de 2013, dictadas por el Secretario Autonómico de Educación, Cultura y Universidades, contra las cuales se formularon distintos recursos de alzada, cuya desestimación se sustancia actualmente en vía contenciosa ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears y cuyas disposiciones se contienen ahora en el Decreto-Ley 5/2013, de 6 de septiembre, cuya constitucionalidad se discute. (se aporta copia de las instrucciones como (**documento nº 9**)

(<http://weib.caib.es/documentacio/til/instruccions>)

Sobre el Proyecto del que luego sería el Decreto 15/2013, el Consejo Consultivo de las Illes Balears, emitió el Dictamen nº 32/2013, de 16 de abril. Al mismo se incorporó un voto particular firmado por cuatro consejeros (**documento nº 10**), todo lo cual consta en la página web de la citada institución (www.consellconsultiu.es)

En este punto tiene gran trascendencia apuntar que las diversas impugnaciones al Decreto balear de implantación de la denominada enseñanza trilingüe se han basado, fundamentalmente, en lo siguiente:

- Infracción de los preceptos de la LOE en relación con las competencias del consejo escolar de centro, las funciones pedagógicas del claustro de profesores y las características básicas de los proyectos educativos, y todo ello en cuanto se marginan las exigencias del principio de participación y se restringe la autonomía de los centros docentes.
- Inadecuación del Decreto al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y a la Ley balear 3/1986, de normalización lingüística, por alterar el modelo de bilingüismo integral y sustituirlo, sin cobertura

legal suficiente, por otro que afecta negativamente a la enseñanza de la lengua catalana y a su proceso normalizador; y todo ello sin un diagnóstico serio y previo sobre la situación sociolingüística, y sin ponderar los efectos de las nuevas medidas sobre las políticas de recuperación de la lengua propia de las Illes Balears.

- Tramitación deficiente del procedimiento de elaboración del Decreto en la que destaca la ausencia de justificación técnica de las medidas propuestas, como también de unas mínimas previsiones económicas y de recursos humanos debidamente capacitados para la enseñanza en inglés o en otras lenguas extranjeras. En este sentido se aprecia también la insuficiencia de conocimientos nivel B-2 para impartir docencia en esas lenguas, lo cual es más grave cuando ello se proyecta en áreas o materias troncales, como las matemáticas, la biología o la filosofía.

- Marginación injustificada de la Universidad de las Islas Baleares en el procedimiento de elaboración del Decreto al que nos referimos.

- Infracción de las normas de participación y negociación en materia de función pública docente.

- Elaboración y aprobación indebidas del Calendario de aplicación de las nuevas medidas a partir del curso 2013-1014 (Anexo), que no tuvo la tramitación del resto de artículos y disposiciones del Decreto, al incorporarse al texto reglamentario justo antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno. Por tanto, el déficit de audiencia, informes preceptivos (incluidos el del Consejo Escolar de las Illes Balears y el del Consejo Consultivo de las Illes Balears) y participación fue mayor en este caso.

Octavo.- Tanto mediante el Decreto-Ley 5/2013, de 6 de septiembre, como anteriormente mediante el Decreto 15/2013, de 19 de abril, el Gobierno

de las Illes Balears pretende modificar el modelo lingüístico-educativo hasta el momento existente en las Illes Balears, sin atender las previsiones establecidas tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. En concreto, el Decreto 15/2013 reforma, sin tan sólo citarlo, el modelo de conjunción lingüística o de bilingüismo integral que dimanaba de la Ley balear 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística y del Decreto 92/1997, de 4 de julio, que regula el uso y la enseñanza de y en lengua catalana, propia de las Illes Balears, en los centros no universitarios de las Illes Balears, alterando, sin la necesaria autorización del legislador, la enseñanza de las lenguas oficiales, y adoptando medidas de enseñanza de y en lengua extranjera sin contar con el consenso de la comunidad educativa y sin los recursos necesarios para ello. Además, el Decreto 15/2013 se aprueba sin contar con el informe de la Universidad de las Islas Baleares, en clara contravención de lo dispuesto en el artículo 35 EAIB. No puede olvidarse que el modelo lingüístico-educativo vigente en esta Comunidad Autónoma se adecúa esencialmente a la CE y al EAIB como se desprende de la doctrina de las SSTC 337/1994 y 31/2010.

Noveno.- La aprobación y publicación del Decreto-Ley que nos ocupa a las pocas horas de que el Tribunal Superior de Justicia suspendiera cautelarmente la aplicación del calendario de implantación de la enseñanza trilingüe en las Illes Balears encendió todavía más los ánimos de una comunidad educativa que se había movilizó mayoritariamente contra el Decreto 15/2013, que implantaba dicha enseñanza en el sistema educativo balear.

Es un hecho notorio que a la comunidad educativa se sumaron sindicatos, partidos políticos, asociaciones del mundo de la docencia, e instituciones públicas y privadas de relevancia, así como una parte significativa de la denominada sociedad civil balear, produciéndose pocas fechas después movilizaciones sin precedentes, incluida una huelga indefinida en el sector. Paralelamente, expertos e instituciones de todo tipo, incluida la Iglesia Católica, llamaron al diálogo, a la negociación, al consenso y a la mesura, sin que hasta

la fecha el Gobierno haya revisado la más mínima de sus decisiones en materia de trilingüismo.

Otras instancias científicas, en especial la Universidad de las Illes Balears -que, como se ha dicho, no fue consultada en el procedimiento de elaboración del Decreto 15/2013-, **advirtieron de los graves errores que se cometerían si se implantaba la enseñanza en lengua extranjera sin disponer del profesorado adecuado y de los mínimos recursos didácticos, y sin prever una introducción progresiva y prudente de las nuevas medidas**, que fácilmente podrían provocar que la mayoría de los alumnos que cursan asignaturas importantes en lengua extranjera obtengan evaluaciones negativas de los conocimientos no lingüísticos.

En estos planteamientos críticos se advierte la preocupación por el ritmo precipitado e irreflexivo en la aplicación de las nuevas medidas educativas. Nadie está en contra de la introducción de la lengua inglesa como lengua vehicular, como tampoco nadie está en contra de cumplir la doctrina de los tribunales sobre el protagonismo equilibrado de las lenguas oficiales; sin embargo, si la implantación de la lengua catalana, como lengua de docencia, se llevó a cabo en Baleares a lo largo de al menos dos décadas, son muchos los que se preguntan cómo puede implantarse generalizada y correctamente, en uno o dos cursos académicos, la enseñanza en lengua extranjera en esta Comunidad Autónoma.

Décimo.- En numerosos colegios e institutos de las Illes Balears, la implantación de los proyectos de tratamiento integrado de lenguas al margen de los planteamientos inicialmente propuestos por el consejo escolar y por el profesorado de los centros ha planteado y sigue planteando problemas de aplicación práctica, pues aquéllos no disponen en muchos casos de profesorado debidamente capacitado y los alumnos están recibiendo precipitadamente formación en una lengua que apenas conocen. Ello ha supuesto además que muchos padres no hayan podido optar a tiempo por

otros centros cuyo proyecto lingüístico les parecía mejor adaptado a las circunstancias de sus hijos. En definitiva, la aplicación precipitada y autoritaria del calendario de aplicación de la enseñanza trilingüe en las Illes Balears se ha llevado a cabo violentando las más mínimas normas de prudencia y de racionalidad, haciendo del curso 2013-2014 el más caótico y problemático de los que se recuerdan en las Illes Balears.

Undécimo.- Para acreditar las afirmaciones expuestas más atrás se aporta un dossier de prensa, (**documento nº 11**), en el que constan las noticias publicadas sobre el tema que nos ocupa en los dos periódicos de mayor tirada en las Illes Balears: *Ultima Hora* (www.ultimahora.es) y *Diario de Mallorca* (www.diariodemallorca.es). En el dossier, el Alto Tribunal podrá distinguir las partes siguientes:

- a) Una primera parte en la que se contienen noticias sobre los problemas manifestados por distintos miembros de la comunidad educativa en relación con la aprobación del Decreto 15/2013, las dificultades de los centros para la aprobación de proyectos lingüísticos, la oposición de muchos consejos escolares, que la mayor parte de los centros educativos al artículo 20 del citado decreto para la aprobación de los proyectos educativos, convocatoria de huelga por parte de dos organizaciones sindicales, etc. (noticias 19 del abril al 3 de septiembre de 2013).
- b) Una segunda parte, en la que se contienen noticias sobre la suspensión cautelar realizada por el TSJIB del calendario de aplicación del Decreto 15/2013, de la inmediata aprobación por parte del Gobierno (horas más tarde), del Decreto-Ley 5/2013, y las reacciones que tales decisiones provocaron, con el rechazo explícito de toda la comunidad educativa, entre las que destacan la adhesión de todas las organizaciones sindicales a la convocatoria de una huelga indefinida en todos los centros de educación no universitaria (noticias de 3 a 16 de septiembre de 2013).

- c) Una tercera parte, en la que se contienen noticias sobre el desarrollo y seguimiento de la huelga indefinida, reacciones a la misma, apoyo de los padres y de diversas instituciones y personalidades, así como peticiones de diálogo y consenso realizadas, entre otros, por el Rector de la Universidad de las Illes Balears, el Obispo de Mallorca, etc. Todo ello culmina con la mayor movilización social nunca vista en las Illes Balears, con una manifestación multitudinaria que tuvo un seguimiento superior a los cien mil ciudadanos en el conjunto de las Illes Balears (noticias de 16 a 30 de septiembre de 2013).

- d) Una cuarta parte, en la que se contienen noticias sobre la mínima reacción gubernamental a la citada movilización y a la huelga, las reacciones de alcaldes de los pueblos de las Illes Balears, pidiendo diálogo y consenso y apoyando a la comunidad educativa, y la responsable reacción de los docentes ante la nula respuesta gubernamental, desconvocando la huelga, a pesar de la falta de diálogo gubernamental, aún manteniendo distintas movilizaciones (noticias de 1 a 5 de octubre de 2013).

- e) Una quinta parte, en la que se contienen noticias sobre el vacío legal que se produce a partir de la derogación del artículo 20 del Decreto 15/2013, por parte del Decreto-ley 5/2013 y todos los problemas que ello supone, manifestaciones de los directores de centros de educación infantil y primaria respecto a las dificultades de aplicación de la norma aprobada, llamamientos de cordura al gobierno y sobre las amenazas gubernamentales por la no aplicación (noticias de 6 a 25 de octubre de 2013).

- f) Una sexta y última parte en la que destacan noticias sobre diversas opiniones de expertos sobre las dificultades de implantación del modelo educativo impuesto mediante el Decreto-ley 5/2013 (noticias de 26 de octubre a 28 de noviembre de 2013)

La profusión de noticias dedicadas al tema durante el corto período de vigencia del Real Decreto 5/2013 es suficientemente ilustrativa de la fractura

social creada por su aplicación, y desvirtúa por completo la apreciación del Gobierno de la necesidad de implantar inmediatamente el calendario del Decreto 15/2013, suspendido cautelarmente por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears. Se acredita así en cualquier caso el rechazo social a las medidas educativas que el Gobierno de las Illes Balears impuso sin contar con la participación de la comunidad educativa, sin consenso alguno y con un profundo y masivo malestar social.

Duodécimo.- El Decreto-ley repetidamente citado fue convalidado por el Pleno del Parlamento de las Illes Balears, únicamente con los votos de los diputados del Partido Popular, en su sesión de 24 de septiembre de 2013, tal como se acredita en el *Diario de Sesiones del Pleno del Parlamento de las Illes Balears* (web.parlamentib.es) y en la correspondiente Resolución de la Presidencia de la Cámara (BOIB nº 134, de 28.09.2013).

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

PRESUPUESTOS PROCESALES

1. Jurisdicción y competencia

La tiene ese Tribunal Constitucional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161.1. a) de la Constitución (en adelante, CE) y en el artículo 2.1. a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre de 1979, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), en cuanto se impugna una disposición normativa con rango de Ley, en concreto, el Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre, antes citado.

La competencia para conocer del recurso corresponde, de conformidad con el artículo 10.b) LOTC, al Tribunal Constitucional en Pleno.

2. Admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad

El presente recurso es admisible de acuerdo con lo previsto en el artículo 31 LOTC, toda vez que la disposición que se recurre ha sido publicada íntegramente en el *Boletín Oficial de las Illes Balears* número 124 de 7 de septiembre de 2013.

3. Legitimación activa de los que ejercitan el recurso

Los senadores i senadoras otorgantes del poder que acompaño a este escrito cuentan con legitimación activa a tenor de los artículos 162 CE y 32.1. d) LOTC.

4. Formulación en plazo del recurso

El presente recurso se formula dentro del plazo legal de 3 meses a contar desde la publicación oficial del Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre, que tuvo lugar el día 7 de septiembre de 2013.

5. Representación

Los senadores y senadoras que ejercitan el recurso actúan representados por Procurador de los Tribunales, al amparo del artículo 81 LOTC.

6. Objeto del recurso y pretensión que se deduce

Al amparo de los artículos 27.1 y 2.b) y 39 LOTC, se ejercita en este recurso la pretensión de declaración por ese Tribunal Constitucional, con los efectos legalmente predeterminados, de la disconformidad con la Constitución

y, por tanto, de la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre.

II PLANTEAMIENTO GENERAL DE LOS MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

A los senadores y las senadoras firmantes de este recurso de inconstitucionalidad les mueven dos objetivos fundamentales. En primer lugar, **salvaguardar el derecho constitucional a la educación de los ciudadanos de las Illes Balears frente a medidas legislativas carentes de la suficiente medida y racionalidad.** Éstas, entre otras cosas, no sólo han socavado los elementos nucleares del modelo lingüístico-educativo vigente hoy en las Illes Balears, y han implantado de un modo precipitado y falto de consenso la enseñanza trilingüe para el curso 2013-2014, sino que además han ignorado las exigencias del principio de participación de la comunidad educativa, así como del marco de autonomía que la legislación orgánica estatal reconoce a los centros docentes.

En segundo de los mencionados objetivos es **defender la Constitución y el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears frente al uso abusivo y manifiestamente ilícito de la figura del Decreto-ley autonómico,** especialmente como vía para desactivar fraudulentamente las decisiones de los tribunales de justicia que son contrarias a los intereses del Gobierno que recurre a tal tipo de normas y para entrar en materias cuya regulación sólo compete al Parlamento.

Al servicio de estos objetivos, en el recurso se va a poner en cuestión la licitud constitucional del Decreto-ley 5/2013, por los siguientes **motivos de inconstitucionalidad:**

- a) Vulneración del artículo 27.5 de la Constitución, del artículo 26 del Estatuto de Autonomía balear y de la legislación orgánica estatal, por atentar contra las exigencias de la participación de la comunidad educativa en la programación general de la enseñanza y limitar indebidamente la autonomía de los centros educativos.
- b) Infracción de los artículos 86 de la Constitución y 49 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en relación con el artículo 27 del texto constitucional, por afectación ilícita del derecho a la educación al entrar el decreto-ley impugnado en un ámbito material que le está vedado.
- c) Infracción de los artículos 86 de la Constitución y 49 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares por falta del presupuesto de hecho habilitante para la aprobación del Decreto-ley impugnado, dada la inexistencia de situación de extraordinaria y urgente necesidad que exigiera una ordenación de carácter legislativo.
- d) Infracción de los artículos 24.1 y 118 de la Constitución por infracción del régimen constitucional del derecho a obtener la tutela judicial efectiva, en su vertiente de ejecución de las resoluciones judiciales, y por infracción del deber de cumplimiento de las resoluciones judiciales.
- e) Vulneración del artículo 9.3 de la Constitución, que prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos, especialmente en relación con medidas carentes de racionalidad adoptadas con marginación del artículo 35 del Estatuto de Autonomía, precepto que determina el carácter consultivo de la Universidad de las Islas Baleares en materia de lengua catalana.

Las infracciones denunciadas lo son, en su mayoría y como acaba de exponerse, tanto al texto constitucional como al Estatuto balear, dado que cabe entender que los decretos-leyes dictados por las comunidades autónomas deben poder ser enjuiciados ante la Justicia Constitucional a la luz, entre otros, del artículo 86 CE. El contenido de este precepto queda recogido sustancialmente en la redacción del artículo 49 EAIB y, aunque no lo fuera, la

naturaleza de estas disposiciones legislativas gubernamentales lo exige, en nuestra opinión, en aras del principio de prevalencia del poder legislativo sobre el poder ejecutivo, al menos en determinadas materias. No parece que tenga sentido entender que el artículo 86 CE sólo pueda erigirse en parámetro de constitucionalidad de los decretos-leyes dictados por el Gobierno central, como tampoco lo sería que la jurisprudencia constitucional producida con ocasión de la interpretación de dicho precepto no pueda ser invocada en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Esta consecuencia se intuye como consustancial a nuestro Estado de Derecho. Por ello, a lo largo de este recurso se invocaran simultáneamente las infracciones de los artículos artículos 86 CE y 49 EAIB. En todo caso, entendemos que la vulneración de los preceptos estatutarios conlleva la del texto constitucional por efecto de lo dispuesto, entre otros, en los artículos 147.1 CE y 28 LOTC.

III

LA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 27.5 CE

Este primer motivo de inconstitucionalidad parte de la idea de que el Gobierno no puede decidir autoritariamente, mediante una norma, la implantación incondicionada de un modelo uniformador de proyecto lingüístico-educativo sin tener en cuenta las exigencias de la participación de la comunidad educativa como uno de los elementos vertebradores del derecho fundamental a la educación, y reduciendo la autonomía organizativa y pedagógica de los centros educativos hasta límites irrazonables.

Al actuar como lo ha hecho, los senadores y senadoras firmantes de este recurso entienden que el Gobierno balear no sólo ha conculcado lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación, sino también en la propia Constitución.

1. El principio de participación

En el marco de nuestro Estado social y democrático de Derecho, el principio de participación cumple importantes cometidos, siendo uno de los ellos el de legitimar la actuación de los poderes públicos, haciendo más democrático el ejercicio del poder, lo que supone conceder a las organizaciones y grupos sociales un gran protagonismo en la vida cívica de nuestro país. Por ello no es extraño que ya en el título preliminar de la Constitución, en el artículo 9.2 se proclame que

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

El legislador constituyente entendió que cabía reforzar el deber que se impone a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social con el reconocimiento expreso del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE). En el texto constitucional, como es sabido, se hallan otras referencias a este principio (artículos 48, 105, 125 y 129 CE), incluida la que nos ocupa seguidamente.

2. Participación y derecho a la educación

La fuerza del principio de participación se trasladó también al derecho fundamental a la educación, ámbito en el que el legislador constitucional optó por la construcción de un sistema educativo que fuera eficaz socialmente, lo que suponía estructurarlo con arreglo a criterios de diálogo y consenso. Por ello, aparece con especial significación el artículo 27.5 CE, conforme al cual:

“Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación

efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.”

Desde esta perspectiva la participación cobra una singular relevancia, puesto que significa el reconocimiento de que las decisiones políticas y organizativas que han de garantizar el derecho de todos a la educación no se adoptarán mediante la imposición del poder político imperante en cada momento, sino que tales decisiones se adoptarán con la efectiva participación de la comunidad educativa en la planificación y en el desarrollo del trabajo escolar.

En este sentido, es preciso traer a colación la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), en la que se encuentran afirmaciones que ilustran perfectamente la dimensión participativa del derecho que nos ocupa:

«Sobre la base de la regulación conjunta de los derechos y libertades que en materia educativa contiene la Constitución, los postulados de programación de la enseñanza y participación son principios correlativos y cooperantes de ayuda a los centros docentes que se contempla en el artículo 27.9, pues contribuyen a satisfacer las exigencias que del texto constitucional se derivan para el gasto público: Por un lado, que por su distribución sea equitativa y que se oriente a financiar la gratuidad -y a ello se dirige la programación-; por otro, optimizar el rendimiento educativo del gasto y velar por la transparencia de la Administración y calidad de la educación, lo que se asegura a través de la participación.

En el ámbito educativo, ese control social y esa exigencia de transparencia han sido encomendados, más directamente que a los poderes públicos, a padres, profesores y alumnos. lo que constituye una preferencia por la intervención social frente a la intervención estatal.

En suma, la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación, se orienta a la modernización y racionalización de los tramos básicos del sistema educativo español, de acuerdo con lo establecido en el mandato constitucional en todos sus extremos. Es por ello una ley de programación de la enseñanza, orientada a la racionalización de la oferta de puestos escolares gratuitos, que a la vez

que busca la asignación racional de los recursos públicos permite la cohesión de libertad e igualdad. Es también una ley que desarrolla el principio de participación establecido en el artículo 27.7, como salvaguarda de las libertades individuales y de los derechos del titular y de la comunidad escolar. Es, además, una ley de regulación de los centros escolares y de sostenimiento de los concertados. Es, por fin, una norma de convivencia basada en los principios de libertad, tolerancia y pluralismo, y que se ofrece como fiel prolongación de la letra y el espíritu del acuerdo alcanzado en la redacción de la Constitución para el ámbito de la educación.»

La preocupación del legislador en relación con la participación de la comunidad educativa se contempla también hoy en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en la que se reconoce que:

« ... Para la sociedad, la educación es el medio de lograr la necesaria cohesión social. Además, la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica, que resulta indispensable para la constitución de sociedades avanzadas, dinámicas y justas.

...

Es preocupante por ofrecer una educación capaz de responder a las cambiantes necesidades y a las demandas que plantean las personas y los grupos sociales no es nueva.

...

El servicio público de la educación considera a ésta como un servicio esencial de la comunidad, que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales.

...

La magnitud de este desafío obliga a que los objetivos que deban alcanzarse sean asumidos no sólo por las Administraciones educativas y por los componentes de la comunidad escolar, sino por el conjunto de la sociedad.

...

Tres son los principios fundamentales que presiden esta Ley. El primero consiste en la exigencia de proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos de ambos sexos, en todos los niveles del sistema educativo...

...

El segundo principio consiste en la necesidad de que todos los componentes de la comunidad educativa colaboren para conseguir ese objetivo tan ambicioso. La combinación de calidad y equidad que implica el principio anterior exige ineludiblemente la realización de un esfuerzo compartido ... la responsabilidad del éxito escolar de todo el alumnado no sólo recae sobre el alumnado individualmente considerado, sino también sobre sus familias, el profesorado, los centros docentes, las Administraciones educativas y, en última instancia, sobre la sociedad en su conjunto, responsable última de la calidad del sistema educativo.

El principio del esfuerzo, que resulta indispensable para lograr una educación de calidad, debe aplicarse a todos los miembros de la comunidad educativa. Cada uno de ellos tendrá que realizar una contribución específica. Las familias habrán de colaborar estrechamente y deberán comprometerse con el trabajo cotidiano de sus hijos y con la vida de los centros docentes. Los centros y el profesorado deberán esforzarse por construir entornos de aprendizaje ricos, motivadores y exigentes. Las Administraciones educativas tendrán que facilitar a todos los componentes de la comunidad escolar el cumplimiento de sus funciones, proporcionándoles los recursos que necesitan y reclamándoles al mismo tiempo su compromiso y esfuerzo. La sociedad, en suma, habrá de apoyar al sistema educativo y crear un entorno favorable para la formación personal a lo largo de toda la vida. Solamente el compromiso y el esfuerzo compartido permitirán la consecución de objetivos tan ambiciosos.

...

El tercer principio que inspira esta Ley consiste en un compromiso decidido con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para los próximos años.

...

Para conseguir que estos principios se conviertan en realidad, hay que actuar en varias direcciones complementarias.

... es necesario incrementar la flexibilidad del sistema educativo..... Y esa flexibilidad implica establecer conexiones entre los distintos tipos de enseñanzas, facilitar el paso de unas a otras y permitir la configuración de vías formativas adaptadas a las necesidades e intereses personales.

La flexibilidad del sistema educativo lleva aparejada necesariamente la concesión de un espacio propio de autonomía a los centros docentes. La

exigencia que se le plantea de proporcionar una educación de calidad a todo el alumnado, teniendo al mismo tiempo en cuenta la diversidad de sus intereses, características y situaciones personales, obliga a reconocerle una capacidad de decisión que afecta tanto a su organización como a su modo de funcionamiento. Aunque las Administraciones deban establecer el marco general en que debe desenvolverse la actividad educativa, los centros deben poseer un margen propio de autonomía que les permita adecuar su actuación a sus circunstancias concretas y a las características de su alumnado, con el objetivo de conseguir el éxito escolar de todos los estudiantes. Los responsables de la educación deben proporcionar a los centros los recursos y los medios que necesitan para desarrollar su actividad y alcanzar tal objetivo, mientras que éstos deben utilizarlos con rigor y eficiencia para cumplir su cometido del mejor modo posible. Es necesario que la normativa combine ambos aspectos, estableciendo las normas comunes que todos tienen que respetar, así como el espacio de autonomía que se ha de conceder a los centros docentes.»

3. El desarrollo legislativo del principio de participación

El art. 27 de nuestra Constitución ha sido objeto de desarrollo mediante ley orgánica a lo largo de casi tres décadas. En ese periodo se han dictado, por lo que aquí interesa, los siguientes textos legales:

- La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE).
- La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).
- La Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes.
- La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE).
- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

Cuando se dicta el Decreto-ley 5/2103 está vigente esta última, cuyo Título Preliminar comienza con un capítulo dedicado a los principios y los fines de la educación, que constituyen los elementos centrales en torno a los cuales debe organizarse el conjunto del sistema educativo. En un lugar destacado aparece formulado el principio fundamental de la calidad de la educación para todo el alumnado, en condiciones de equidad y con garantía de igualdad de oportunidades, significando muy especialmente que la participación de la comunidad educativa y el esfuerzo compartido que debe realizar el alumnado, las familias, el profesorado, los centros, las Administraciones, las instituciones y la sociedad en su conjunto constituyen el complemento necesario para asegurar una educación de calidad con equidad.

Pues bien, en consonancia con estos valores, son fundamentales los artículos 118 y siguientes de la LOE, que transcribimos parcialmente a continuación (la negrita es nuestra):

«Artículo 118. Principios generales

1. La participación es un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos con los principios y valores de la Constitución.

2. La participación, autonomía y gobierno de los centros que ofrezcan enseñanzas reguladas en esta Ley se ajustarán a lo dispuesto en ella y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y en las normas que se dicten en desarrollo de las mismas.

3. Las Administraciones educativas fomentarán, en el ámbito de su competencia, el ejercicio efectivo de la participación de alumnado, profesorado, familias y personal de administración y servicios en los centros educativos.

4. A fin de hacer efectiva la corresponsabilidad entre el profesorado y las familias en la educación de sus hijos, las Administraciones educativas

adoptarán medidas que promuevan e incentiven la colaboración efectiva entre la familia y la escuela [...]».

«Artículo 119. Participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros públicos y privados concertados

*1. Las Administraciones educativas **garantizarán la participación de la comunidad educativa en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros.***

*2. La comunidad educativa **participará en el gobierno** de los centros a través del Consejo Escolar.*

*3. Los profesores participarán también en la toma de **decisiones pedagógicas** que corresponden al Claustro, a los órganos de coordinación docente y a los equipos de profesores que impartan clase en el mismo curso.*

4. Corresponde a las Administraciones educativas favorecer la participación del alumnado en el funcionamiento de los centros a través de sus delegados de grupo y curso, así como de sus representantes en el Consejo Escolar [...]».

«Artículo 120. Disposiciones generales

*1. Los centros dispondrán de **autonomía pedagógica, de organización y de gestión** en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen.*

*2. Los centros docentes dispondrán de **autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo** y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro.*

*3. Las Administraciones educativas **favorecerán la autonomía de los centros** de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren [...]».*

«Artículo 121. Proyecto educativo

1. El proyecto educativo del centro recogerá los valores, los objetivos y las prioridades de actuación. Asimismo, incorporará la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa que **corresponde fijar y aprobar al Claustro**, así como el tratamiento transversal en las áreas, materias o módulos de la educación en valores y otras enseñanzas.

2. Dicho proyecto, que deberá tener en cuenta las características del entorno social y cultural del centro, recogerá la forma de atención a la diversidad del alumnado y la acción tutorial, así como el plan de convivencia, y deberá respetar el principio de no discriminación y de inclusión educativa como valores fundamentales, así como los principios y objetivos recogidos en esta Ley y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.

3. Corresponde a las Administraciones educativas **establecer el marco general que permita a los centros públicos y privados concertados elaborar sus proyectos educativos**, que deberán hacerse públicos con objeto de facilitar su conocimiento por el conjunto de la comunidad educativa. Asimismo, corresponde a las Administraciones educativas contribuir al desarrollo del currículo favoreciendo la elaboración de **modelos abiertos de programación docente** y de materiales didácticos que atiendan a las distintas necesidades de los alumnos y del profesorado.

4. Corresponde a las Administraciones educativas favorecer la coordinación entre los proyectos educativos de los centros de educación primaria y los de educación secundaria obligatoria con objeto de que la incorporación de los alumnos a la educación secundaria sea gradual y positiva [...].»

4. La contravención de las exigencias de participación

El examen de la legislación orgánica vigente pone de relieve la existencia de decisiones fundamentales, que desarrollan el art. 27.5 CE, que no pueden ser desconocidas por las administraciones educativas. En concreto, las comunidades autónomas no pueden eliminar o restringir irrazonablemente las cotas básicas de participación de la comunidad educativa en la implantación de

los proyectos educativos, ni pueden eliminar o restringir indebidamente la autonomía organizativa y pedagógica de los centros en los ámbitos de que se trata.

De acuerdo con lo anterior, entienden mis representados que el Decreto-ley impugnado contraviene el citado precepto constitucional y la legislación orgánica que lo desarrolla cuando:

- A) Impone autoritaria, incondicionada y directamente el calendario de aplicación del tratamiento integrado de lenguas en todos los centros educativos de las Islas Baleares, sin justificación técnica suficiente, lo que supone elevar a rango legal un calendario establecido antes reglamentariamente **sin el procedimiento exigible**, y con evidente y absoluta marginación de la comunidad educativa y de las instancias que debían examinar su idoneidad. En concreto, hay que retener que el calendario de implantación del tratamiento integrado de lenguas **no fue informado por el Consejo Escolar de las Illes Balears, ni por la Universidad ni por el Consejo Consultivo de las Illes Balears**. Tampoco se sometió al trámite de audiencia e información pública, sino que fue impuesto en el último momento por el Gobierno autonómico en la versión definitiva del Proyecto que luego se convirtió en el Decreto 15/2013. Por supuesto, ningún informe técnico avala la corrección del calendario ni evalúa sus posibles efectos.

Hay que tener en cuenta, además, que el art. 3 del Decreto-ley no se limita a activar una determinada programación de actividades, sino a introducir con urgencia y sin debate previo unas **medidas que reforman el modelo lingüístico-educativo vigente en las Illes Balears desde el Decreto 92/1997**, con lo que ello supone de impacto en la organización de la docencia, las plantillas de profesores, los materiales didácticos, la evaluación de los alumnos en las áreas no lingüísticas impartidas en lengua extranjera, etc. Es de considerar que el calendario no admite flexibilidad ni matices en función de las características de cada centro, sino que debe ponerse en marcha con carácter inexorable.

- B) Desfigura, en los arts. 4 y 5, y en las disposiciones adicional y derogatoria, el papel de los centros en el diseño, implantación y programación temporal de sus proyectos educativos, en palmaria contravención de lo dispuesto, entre otros, en los artículos 120, ap. 1 y 2, y 121 de la LOE. La combinación de los artículos 4 y 5 del Decreto-ley con el contenido reglamentario del Decreto 15/2013 da como resultado un patrón general de proyecto lingüístico-educativo que apenas permite a los centros operar sobre contenidos, ritmos e intensidades de la enseñanza trilingüe, puesto que el Gobierno, con la derogación del art. 20 del citado reglamento (que permitía mayores dosis de flexibilización) ha predeterminado numerosos aspectos que, de acuerdo con la LOE, van más allá del establecimiento del **marco general** al que se refiere el artículo 121.3 de dicha Ley orgánica.
- C) Contraviene, en consecuencia, las competencias propias del consejo escolar de centro, de acuerdo con el art. 119.2, 120.2 y 121.1 y 2 de la LOE, y concordantes de la LODE. Asimismo, margina indebidamente el papel del claustro, cuyas funciones de carácter pedagógico deben proyectarse sobre el conjunto del proyecto educativo, de acuerdo con los arts. 119.3, 120.1 y 121.1 de la LOE.
- D) Dinamita el sistema de la LOE al llegar a prever que será el Departamento de Inspección Educativa, adscrito a la Dirección General competente de la Consejería balear de Educación, el órgano que pueda llegar a determinar el contenido del proyecto lingüístico-educativo que deberá aplicarse en un determinado centro educativo (art. 5 Decreto-ley).
- E) Restringe, en definitiva, la autonomía organizativa y pedagógica de los centros educativos de las Illes Balears y, por consecuencia, afecta ilícitamente al principio de participación que proclama el art. 27 CE y desarrollan los preceptos ya mencionados de la LOE. A este respecto cabe acudir a una importante Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 22 de noviembre de 2011 (RJ/2012/2387). En relación con la impugnación de la normativa del Gobierno de la Comunidad

Autónoma que establecía la impartición en lengua inglesa de la asignatura de «Educación para la ciudadanía», dicha Sala señaló, entre otras cosas, que *«... el desarrollo de la enseñanza de determinadas materias del currículo en lengua extranjera –inglés en este caso- no se puede imponer de forma generalizada en todos los centros sino formando parte de un programa que requiere el compromiso que asume el centro y que debe autorizar la autoridad educativa competente, y, por si ello no fuera bastante, en este caso además se afectaba a los profesores a los que se encomendaba aquella tarea que no podían sin más abordarla...»*.

En definitiva, al imponer por Decreto-ley determinadas medidas que afectan gravemente a la autonomía organizativa y pedagógica de los centros educativos -instrumento evidente y fundamental de la participación en materia educativa-, y al establecer medidas de ordenación curricular de modo generalizado, el Gobierno autonómico se excedió en sus atribuciones, infringiendo la Constitución, la legislación orgánica estatal y el Estatuto balear, lo que supone, a la luz del artículo 28 LOTC, una vulneración del denominado bloque de constitucionalidad que determina la inconstitucionalidad del Decreto-ley 5/2013 *in toto* (puesto que siendo inconstitucionales los arts. 3, 4 y 5 también lo son por conexión el resto de preceptos del Decreto-ley).

5. El derecho a la educación en las Illes Balears

El Decreto-ley impugnado no sólo contraviene el texto constitucional sino que igualmente contradice los mandatos del legislador estatutario al permitir la implantación de proyectos educativos sin la debida participación de la comunidad educativa y sin respetar la autonomía de los centros. Recuérdese que el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears se ocupa del derecho a la educación en los artículos 12.3, 26, 36 y 123.2, siendo el principal a los efectos de nuestro discurso el artículo 26, cuyo tenor literal es el siguiente:

«1. Todas las personas tienen derecho a una educación de calidad y acceder a ella en condiciones de igualdad.»

2. Todos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los centros educativos sostenidos con fondos públicos.

[...]

6. Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a participar en los asuntos escolares y universitarios en los términos establecidos por la ley».

Se desprende de lo expuesto, así pues, que, tal como planteó el legislador constituyente, también el legislador estatutario situó en un lugar destacado el principio de participación en materia educativa. Y además es lógico pensar que este principio adquiere una dimensión especial en aquellas comunidades autónomas con estatuto de doble oficialidad lingüística, pues el sistema educativo se halla impregnado en esos territorios por los principios de cooficialidad y de normalización lingüística (arts. 3 CE y 4 y 35 EAIB).

En la medida, así pues, en que en las Illes Balears todo proyecto educativo conlleva un proyecto lingüístico, la participación de la comunidad educativa en los términos de la legislación orgánica estatal se hace todavía más imprescindible porque se están en juego también los derechos lingüísticos de los alumnos.

En este contexto, cualquier norma de la Comunidad balear que imponga la implantación de proyectos lingüísticos marginando las exigencias de la participación y restringiendo indebidamente la autonomía de los centros, incurrirá también en infracción del Estatuto de Autonomía y, de modo indirecto, en infracción constitucional. Este es el caso, como se ha intentado razonar, del Decreto-ley 5/2013, repetidamente citado.

IV

INCONSTITUCIONALIDAD POR AFECTACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN DEL ART. 27 CE

1. Planteamiento de este motivo de inconstitucionalidad

El Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre, por el cual se adoptan determinadas medidas urgentes en relación con la implantación, para el curso 2013-2014, del sistema de tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears, contiene soluciones normativas que no sólo chocan con las exigencias constitucionales y estatutarias en materia de educación como hemos señalado anteriormente, sino que también constituyen una **afectación ilícita de elementos esenciales del derecho fundamental a la educación**. Ello supone una infracción de los límites materiales que debe respetar el Gobierno al hacer uso de este instrumento normativo (arts. 86.1 CE y 49.1 EAIB).

Estas afirmaciones se justifican al comprobarse que, con tales medidas, se establece un régimen especial para las Illes Balears que incide directamente en los aspectos sobre los que versan los artículos 118 y siguientes de la LOE, viéndose afectada fundamentalmente la participación en la enseñanza a la que se refiere el apartado 5 del artículo 27 de la Constitución y el apartado 6 del artículo 26 del texto estatutario, así como la autonomía organizativa y pedagógica de los centros educativos.

No es preciso recordar que el derecho a la educación se configura como un derecho fundamental, regulado en el artículo 27, de la Sección 1ª del Título I de nuestra Carta Magna. Igualmente se recoge en el artículo 26 EAIB, en cuyo apartado 6 se prescribe que *«Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a participar en los asuntos escolares y universitarios en los términos establecidos por la ley»*. Asimismo, no es menester insistir en que, de acuerdo con el artículo 86.1 CE, los decretos-leyes *«no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general»*; y en que, según dispone el artículo 49.1 EAIB, *«el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decreto-ley que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto»*.

2. La doctrina del Alto Tribunal

El Tribunal Constitucional ha rechazado una interpretación literal del término «afectar» como sinónimo de incidir, y ha optado por una lectura estricta en el sentido de que lo vedado al decreto-ley es «*la regulación del régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I*», así como la contravención del «**contenido o los elementos esenciales**» de alguno de tales derechos, deberes o libertades. Para determinar si ha habido afectación, el Tribunal exige tomar en consideración la configuración constitucional del derecho e incluso «*su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su Título I, dotados de mayor o menor rigor protector a tenor del art. 53 de la CE*» (SSTC 182/1997, FF JJ 6 y 7, y 329/2005, FJ 8).

En otras palabras, el Tribunal Constitucional considera que nuestra Carta Magna -igual podría decirse del Estatuto balear- prohíbe que por decreto-ley se regulen aspectos esenciales de los derechos fundamentales que sólo debe abordar el Parlamento, correspondiendo a éste y sólo a éste la regulación de los elementos vertebradores del derecho.

En el campo material que se aborda en el presente recurso, la correcta aplicación de la doctrina del Alto Tribunal al que nos dirigimos requiere, así pues, que se analicen los ámbitos regulados por el Decreto-Ley 5/2013 y se determine si esa operación normativa debería haberla abordado, en su caso, el Parlamento de las Illes Balears de acuerdo con los artículos 149.130 CE y 35 y 36 EAIB.

3. La incidencia del Decreto-ley en ámbitos inherentes a elementos esenciales del derecho a la educación

Los datos precedentes arrojan luz sobre la verdadera dimensión de la regulación que mis representados impugnan. Pocas dudas puede albergar el hecho de que, incluso en clara contraposición con lo dispuesto en la LOE, el Gobierno balear ha adoptado **medidas que inciden directamente sobre el régimen legal de los proyectos educativos** y las competencias del consejo escolar de centro y del claustro de profesores.

Tampoco hay dudas sobre el hecho de que tal régimen forma parte de los elementos esenciales del derecho a la educación en la medida en que se hallan implicadas las exigencias de la participación de la comunidad educativa y la autonomía de los centros educativos, verdaderos pilares para el buen funcionamiento del sistema educativo y de una educación de calidad.

Con ello no se postulan tesis contrarias a la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, al amparo del EAIB, pueda desarrollar normativamente -sin invadir los espacios reservados a la ley orgánica por el art. 81 CE- aspectos relativos a las competencias de los consejos escolares, y del claustro de profesores, como también a la elaboración de proyectos educativos. Al contrario, entendemos que, por ley del Parlamento balear y sólo mediante este instrumento normativo, pueden llevarse a cabo tales operaciones, pues lo que los legisladores constitucional y estatuario pretendieron fue impedir que el Gobierno, incluso por vía de urgencia, regulara cuestiones nucleares del derecho a la educación sin seguir el procedimiento legislativo ordinario, cauce que permite la intervención de las minorías políticas y una mayor ponderación de las opciones regulativas con trascendencia social.

Puede decirse, por tanto, que tanto la CE como el EAIB impiden al Gobierno imponer una regulación general de los proyectos educativos incluso en situaciones de urgencia, porque esa tarea, al incidir en aspectos esenciales de un derecho fundamental, sólo puede acometerla, como hemos dicho, el Parlamento (arts. 53, 81 y 149.1.30 CE).

De todo ello se desprende que, en el caso que nos ocupa, el Decreto-ley 5/2013 ha materializado una afectación del derecho a la educación, fundamentalmente en lo que se refiere a su vertiente participativa (arts. 27.5 CE y 26.6 EAIB), lo que comporta una clara infracción de los artículos 86.1 CE y 49.1 EAIB.

V

INCONSTITUCIONALIDAD POR FALTA DE PRESUPUESTO

DE HECHO HABILITANTE.
VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 86 CE Y 49 EAIB

1. La función del decreto ley como instrumento de regulación en situaciones de urgencia

Este motivo de inconstitucionalidad se plantea desde el entendimiento que el Decreto-ley es un tipo normativo de carácter especial que cumple las funciones constitucionales y estatutarias a las que se refieren los artículos 86 CE y 49 EAIB, de modo que, fuera de las condiciones y los límites que dimanaran de tales preceptos, el uso de esta figura deja de ser lícito.

Por consiguiente, es obvio que el Gobierno no puede acudir directamente al Decreto-ley en los mismos casos que el Parlamento hace uso de la ley, sino sólo cuando se da el presupuesto de hecho habilitante para ello. Y ese presupuesto, como enseña el Alto Tribunal al que nos dirigimos, no es cualquier situación apta para ser regulada con urgencia, sino una situación de «extraordinaria y urgente necesidad», debiéndose tratar, además, de **una situación que exija una intervención normativa de rango legal**, y no de una simple oportunidad para adoptar una decisión gubernamental de carácter ejecutivo o reglamentario que se considere urgente.

El Tribunal Constitucional ya dijo tempranamente (Sentencia de 4 de febrero de 1983) que el presupuesto de hecho habilitante puede entenderse como (la negrita es nuestra) «*necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido **por la vía normal** o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes*». Al respecto, E. García de Enterría dejó escrito (*Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Sexta Edición, Madrid, 1993, pág. 136) que la intervención del Tribunal Constitucional «*permitiría depurar la norma de aquellos preceptos que, por excesivos o desproporcionados **en relación a las circunstancias de hecho constatadas y al problema que se pretende resolver**, rebasen lo que es propio de una norma extraordinaria y provisional*».

Si la tesis expuesta es correcta, podrá llegarse a la conclusión de que el Decreto-ley **no es un vehículo idóneo para afrontar y regular los efectos de las resoluciones judiciales**, ni para bloquear sus efectos si contradicen las prioridades políticas del Gobierno, y mucho menos cuando está en la mano del Gobierno combatir jurídicamente tales decisiones mediante el sistema de recursos procesales o por otros cauces procedimentales.

Este es el caso, precisamente, que mis representados plantean ante el Pleno de este Alto Tribunal, pues el Decreto-ley balear que ahora se impugna se dictó al margen de un verdadero presupuesto de hecho habilitante, porque no lo es, ni puede serlo, la necesidad de evitar las consecuencias de una medida de suspensión cautelar, acordada por un Tribunal, respecto de una norma reglamentaria en materia de enseñanza plurilingüe, aunque aquella suponga retrasar una determinada política educativa o incluso obligar a los centros a prescindir provisionalmente de determinadas prescripciones sobre enseñanza en lengua extranjera.

Tengamos en cuenta que el Decreto-ley 5/2013 se dictó con el propósito, como se confiesa en su Exposición de Motivos, de evitar los efectos de la suspensión del calendario de aplicación del Decreto 15/2013, por el que se implantaba la enseñanza trilingüe en la Comunidad balear; medida que había sido acordada, el mismo día en que se dicta el Decreto-ley, por Autos de 6 de septiembre de 2013, del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, ya citado.

El Gobierno balear, sin acudir a la vía procesal del artículo 79 de la Ley 29/1998, de 13 de julio. Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (recurso procesal de reposición), decidió simple y llanamente bloquear, desactivar, inutilizar, una decisión judicial que contrariaba sus intereses, puesto que el Ejecutivo se había comprometido públicamente a aplicar, en el curso 2013-2014, las nuevas medidas de implantación de la enseñanza en lengua extranjera, lo que sin duda retrasaba el Auto judicial citado.

El uso del Decreto-ley para las finalidades expuestas supone, así pues, a juicio de mis representados, un **uso manifiestamente improcedente de esta figura jurídica excepcional**, por lo que debe declararse su nulidad por vulneración de los artículos 86 CE y 49 EAIB.

2. La «extraordinaria y urgente necesidad» y las decisiones judiciales adversas para el Gobierno en materia educativa

Desde otra perspectiva cabe constatar igualmente la inexistencia del presupuesto habilitante que legitimaría la aprobación del decreto-ley controvertido, esto es, la ausencia de una verdadera situación de «extraordinaria y urgente necesidad». Ello es así porque no se da en el caso que nos ocupa la **necesaria conexión de sentido** entre la situación extraordinaria a la que se pretende hacer frente con la aprobación de esta norma con rango de ley, y las concretas medidas diseñadas al efecto, subrayándose que no se advierte la **relación de adecuación** entre la situación de urgencia y las medidas arbitradas.

La concurrencia del requisito de la «extraordinaria y urgente necesidad» enunciado por el artículo 86.1 CE ha sido establecida en la doctrina del Alto Tribunal contenida en diversos pronunciamientos, de los que cabe destacar las SSTC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 3); 68/2007, de 28 de marzo (FJ 6); 31/2011, de 17 de marzo (FJ 3), y 137/2011, de 14 de febrero (FJ 4).

Una síntesis expositiva de dicha doctrina puede concretarse del siguiente modo:

«Nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa

inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).”

Más recientemente, la STC 64/2013, de 14 de marzo de 2013, dice:

«La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere que la definición por los órganos políticos de una situación 'de extraordinaria y urgente necesidad' sea “explícita y razonada”, del mismo modo que corresponde a este Tribunal constatar la existencia de “una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar”. En cuanto a los instrumentos de los que puede valerse este Tribunal, se añade en el mismo fundamento jurídico 4 de la STC 137/2011, que “el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del Decreto-ley” (STC 237/2012, de 13 de diciembre FJ 4).»

En el caso analizado nos parece claro que la situación producida por una resolución judicial adversa a los intereses del Gobierno, que determina provisionalmente la no aplicación del calendario de aplicación en algunos cursos de las medidas de enseñanza trilingüe, no constituye, en sentido constitucional, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que deba ser abordada con el empleo del instrumento legislativo de los artículos 86 CE y 49 EAIB, máxime cuando la resolución judicial en cuestión pudo ser combatida por el Gobierno con instrumentos procesales, y ello sin contar que tenía la

obligación de respetar la situación jurídico-procesal establecida por el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears (arts. 24.1 y 118 CE).

En cualquier caso, la dilación en la implantación del calendario que preveía el Anexo del Decreto balear 15/2013 no era una emergencia, ni se ponían en peligro otros valores y objetivos que el mero compromiso del Gobierno de iniciar la enseñanza trilingüe desde el primer día del curso escolar 2013-2014.

El Gobierno alegó que se causarían graves perjuicios a la comunidad educativa y a los centros escolares de las Illes Balears, pero es obvio que muchos centros tenían ya proyectos educativos que aplicar, que aquellos centros que quisieran y estuvieran preparados podían impartir parte del currículo en lengua extranjera y que ningún alumno vería mermado su derecho a la educación. Es más, la aplicación de las medidas de trilingüismo, muy al contrario, pueden determinar que la lengua catalana, al limitarse su posición como centro de gravedad del sistema educativo (STC 337/1994), no sea objeto de aprendizaje con la intensidad deseable, lo que puede repercutir no sólo en su posición legal y estatutaria, y su normalización (art. 4.3 EAIB), sino también en la plenitud de los derechos lingüísticos de la población catalanohablante.

Por tanto, ni para septiembre de 2013, ni para los meses posteriores, era razonable considerar la existencia de una situación de necesidad extrema por el hecho de que no entrara inmediatamente en vigor un calendario de naturaleza reglamentaria, que además había sido aprobado sin informes ni trámite de participación (pues se había incorporado a la última versión del proyecto de decreto justo antes de ser aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma).

El examen de la Exposición de Motivos del Decreto-ley, así como del debate suscitado en sede parlamentaria con ocasión de la operación de convalidación prevista en el art. 49.2 EAIB, **no permite constatar objetivamente un escenario de características excepcionales que exigiera medidas legislativas de urgencia para el sistema educativo balear**. La suspensión cautelar del calendario de aplicación del tratamiento integrado de

lenguas no determinó una situación de emergencia social, ni el interés del Gobierno en aplicar inmediatamente sus nuevas medidas educativas podía constituir título suficiente para el uso de poderes normativos excepcionales.

La Exposición de Motivos describe, con fórmulas estereotipadas, una situación excepcional ficticia y artificial con el propósito de justificar formalmente la aplicación inmediata del programa político del Gobierno. Pero ello no es aceptable en términos constitucionales (SSTC 68/2007 y 31/2011), máxime cuando el órgano autor del Decreto-ley no puede justificar suficientemente la excepcionalidad de la situación (no basta apelar a que los centros educativos ya habían iniciado la planificación de la enseñanza trilingüe y que la suspensión judicial evitaba que los centros aplicasen los proyectos correspondientes), con tampoco la idoneidad técnica de las medidas (cuya aplicación, por desproporcionadas, ha creado graves disfunciones y un rechazo social sin precedentes).

Por otro lado, las medidas gubernamentales alteraron el esquema de responsabilidades establecido en la LOE, con grave detrimento de la participación y de la autonomía de los centros, pues significaron en definitiva la imposición de un calendario de aplicación de una normativa que impedía a los centros configurar con autonomía sus proyectos educativos y atender debidamente las peculiaridades de su ámbito de actuación. La falta de idoneidad de las medidas es, por tanto, palmaria.

3. Urgencia del calendario y urgencia de otras medidas

La ausencia del presupuesto de hecho habilitante no sólo es evidente en cuanto a la decisión imperativa e incondicionada de implantación del calendario (art. 3 del Decreto-ley). De hecho, sorprende todavía más que se alegue la urgencia respecto de otras medidas de la norma balear impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Así, ¿cómo se explica la urgencia en la derogación del artículo 20 del Decreto 15/2013 y su sustitución por una redacción menos permisiva para los

centros docentes (art. 4 y Disposición derogatoria única del Decreto-ley)? ¿Acaso había una experiencia demostrativa de que dicho precepto provocaba graves disfunciones en el sistema educativo? Lo cierto es que una inmensa mayoría de centros educativos que aprobaron el proyecto de tratamiento integrado de lenguas antes de día 6 de septiembre de 2013 lo hicieron en aplicación del art. 20 del Decreto 15/2013.

Desde la óptica del principio de igualdad del art. 14 CE, ello plantea el problema del agravio comparativo que puede establecerse entre los centros que pudieron flexibilizar el uso de la lengua extranjera como lengua docente en base a dicho art. 20 y aquellos otros que, al entrar en vigor el Decreto-ley 5/2013, tuvieron que aplicar el modelo trilingüe en su versión más gravosa. De ahí que mis representados duden de la justificación razonable y objetiva de la derogación del art. 20, nada más y nada menos que por Decreto-ley y cuando este precepto ya había empezado a aplicarse con normalidad.

Por otro lado, ¿Dónde se hallaba la urgencia en afrontar nuevas reglas para la aprobación de los proyectos de tratamiento integrado de lenguas (art.5), o para el establecimiento de nuevas normas para el cómputo del horario lectivo (disposición adicional única)? ¿Acaso no podía el Gobierno reformar el reglamento por los cauces ordinarios para el ejercicio de la potestad reglamentaria? ¿Y no podía reformar las Instrucciones mediante un simple acto administrativo? ¿Quizá no acudió a la vía reglamentaria por temor a nuevas impugnaciones antes la Jurisdicción Contencioso-Administrativa? ¿Tiene sentido completar la ordenación reglamentaria del tratamiento integrado de lenguas con nuevas medidas legislativas de urgencia que no tienen carácter coyuntural?

Lo expuesto, a juicio de mis representados, prueba una vez más que el Gobierno de las Illes Balears, como viene haciendo a menudo desde 2011, realizó un **uso manifiestamente irrazonable y abusivo de la figura del decreto-ley**, utilizándolo para adoptar, con mayor garantía de blindaje ante los tribunales ordinarios, medidas típicas de los ámbitos ejecutivo y reglamentario. Y todo ello en reacción a una resolución judicial adversa, y aprovechando la

ocasión para modificar **aspectos ejecutivos y reglamentarios no coyunturales** que nada tenían que ver con el calendario de aplicación.

A la vista de las consideraciones anteriores, parece evidente que la redacción de los artículos 4 y 5, y de las disposiciones adicional única y derogatoria única, no puede vincularse cabalmente a una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Esta situación, obviamente, ni fue provocada por los Autos del Tribunal Superior de Baleares de suspensión del calendario de aplicación del Decreto 15/2013, ni se produjo en las semanas anteriores, ni era previsible que se produjera si no se adoptaban las medidas contenidas en los mencionados artículos y disposiciones.

Tales medidas **no eran necesarias para la gobernación de la Comunidad Autónoma**, para afrontar una coyuntura económica o social en peligro o para asegurar el inicio del curso escolar. Las medidas eran tan sólo instrumentos para aplicar sin obstáculos el objetivo político del Gobierno de iniciar en 2013 la aplicación de la enseñanza trilingüe, objetivo que truncó el Tribunal Superior de Justicia al decidir, con extensa y sólida motivación jurídica, la suspensión cautelar del calendario de aplicación de dicho modelo educativo.

La cuestión fundamental que en definitiva plantean mis representados es, así pues, si el decreto-ley es un instrumento constitucional y estatutario cuyo presupuesto fáctico habilitante puede ser la situación creada por una decisión judicial suspensiva del anexo de un reglamento, cuya entrada en vigor diferida no es susceptible de provocar daños irreparables al funcionamiento del sistema educativo balear.

Desde luego, tales supuestos daños no aparecen mínimamente documentados por el Ejecutivo. En cambio, sí queda acreditado que el anexo objeto de controversia se aprobó sin seguir el procedimiento administrativo establecido y que la opinión más extendida entre instituciones, expertos, organizaciones del ámbito docente, etc., es que la implantación precipitada de dicho calendario está produciendo ya gravísimas disfunciones, especialmente en relación con la capacitación de los docentes y la evaluación del alumnado.

VI

INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACIÓN DE LOS ARTS. 24 Y 118 CE

1. Planteamiento general

Mis representados denuncian también inconstitucionalidad del Decreto-ley balear 5/2013 por haber sido dictado exclusivamente para bloquear los efectos de una resolución judicial, lo que a su juicio constituye una flagrante vulneración del régimen constitucional del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de ejecución de las resoluciones judiciales (art. 24.1 CE) y del mandato del artículo 118 CE: *«Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto»*.

En el caso que nos ocupa, las organizaciones sindicales que habían impugnado el Decreto 15/2013 ante el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, y que habían obtenido una decisión de suspensión cautelar del Anexo de dicho reglamento, vieron como los efectos del Auto de 6 de septiembre de 2013 quedaban totalmente desactivados, esto es, privados absolutamente de virtualidad, puesto que la medida legislativa de urgencia impedía mantener suspendido el calendario de aplicación de la enseñanza trilingüe.

Como puede apreciarse, el bloqueo de los efectos del Auto mencionado, a modo de expropiación de esta resolución judicial, constituyó una medida de clara interferencia en las garantías del proceso que no puede hallar cabal justificación en términos constitucionales. Indiquemos una vez más que dichos Autos podían ser combatido por los letrados del Gobierno balear por los cauces procesales pertinentes, y que incluso la suspensión podía haber sido levantada a lo largo del proceso. En todo caso, la suspensión cautelar no determinaba la aparición de una situación de emergencia en el sistema educativo balear, ni afectaba a derechos o valores de superior rango a los que dimanaban del artículo 24.1 del texto constitucional.

A este respecto, es necesario traer a colación lo manifestado por el Alto Tribunal al que nos dirigimos, entre otras, en la STC 312/2006, de 8 de noviembre (FJ 4):

«[...] este Tribunal ha afirmado reiteradamente que una de las proyecciones del derecho reconocido en el artículo 24.1 CE es el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el Ordenamiento, lo que implica, de un lado, el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos y, de otro, el respeto **a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas** (SSTC 171/1991, de 16 de septiembre [...] 83/2001, de 26 de marzo [...]).

[...] hemos afirmado que no se trata de un derecho absoluto [...] habiendo admitido al respecto este Tribunal que el legislador puede establecer límites al pleno acceso a la ejecución de las sentencias, **siempre que sean razonables y proporcionales respecto de fines constitucionalmente lícitos para el legislador** [...].

El Tribunal no ha descartado, sin embargo, que se puede infringir el art. 24.1 CE en aquellos supuestos en los que el efecto directo de una Ley o del régimen jurídico de una materia en ella establecido sea, precisamente, el de impedir que un determinado fallo judicial se cumpla. En este sentido [...] podría producirse una lesión del artículo 24.1 CE en aquellos supuestos en los **que los efectos obstativos de una Ley [...] fuesen precisamente hacer imposible de forma desproporcionada que un determinado fallo judicial se cumpla** [...].

En tales supuestos hemos dicho que corresponde al Tribunal determinar, en atención a las circunstancias del caso, si el efecto obstativo de la Ley sobre la ejecución de la sentencia puede encontrar o no justificación en una **razón atendible**, esto es, teniendo en cuenta los valores y bienes constitucionalmente protegidos [...].»

La medida legislativa de obstaculización de los efectos de los Autos del Tribunal de Baleares por los que decidió la suspensión cautelar del calendario de aplicación de la enseñanza trilingüe debe reputarse, en consonancia con la doctrina expuesta, una medida desproporcionada, tanto por el instrumento utilizado por el Gobierno –un decreto-ley-, como por lo que supone de sacrificio de derechos en aras a los simples objetivos de política educativa perseguidos.

Se trata, además, de una **medida lesiva de la posición procesal de las partes demandantes que habían obtenido justicia cautelar** y de una medida que no perseguía una finalidad constitucional legítima, pues no lo es sacrificar la intangibilidad de las resoluciones judiciales para obtener réditos en las prioridades de la política educativa del Gobierno. El eventual retraso en la aplicación del Anexo del Decreto 15/2013, motivado por la medida judicial de suspensión, no justificaba el bloqueo de las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears con el consiguiente sacrificio del derecho fundamental de las partes procesales a obtener la tutela judicial efectiva también en relación con la efectividad de los Autos de 6 de septiembre de 2013, ya citados.

2. El art. 118 CE

Asimismo, cabe poner de manifiesto que el poder ejecutivo, que está obligado por la Constitución a cumplir las resoluciones judiciales, no puede hacer uso de sus poderes normativos sólo para reaccionar contra las decisiones del Poder Judicial que le son adversas. Y mucho menos, privando a los justiciables de aprovechar los efectos de una sentencia o de cualquier otra resolución o medida dictada por los tribunales de justicia. Mis representados consideran que, con esta praxis, el Gobierno balear ha violentado el principio de separación de poderes (art.1.1 CE), ha marginado su deber de colaboración con la Justicia (art. 118 CE) y, por supuesto, ha vulnerado el derecho fundamental del artículo 24.1 CE al que nos hemos referido. Y todo ello de forma manifiestamente irrazonable y desproporcionada, y por ende arbitraria (art. 9.3 CE), por lo cual el Gobierno no puede obtener el amparo del Alto Tribunal al que nos dirigimos.

3. Una norma legal autoaplicativa contraria al art. 24.1 CE

Por último, y como elemento de juicio complementario a lo expuesto, importa señalar que las medidas legislativas objeto de este recurso constituyen un ejemplo de lo que se denominan **leyes singulares autoaplicativas**, esto es, normas legales que se dictan en atención a un supuesto de hecho concreto y singular (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10) y que no necesitan actuaciones administrativas de ejecución (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4), las cuales pueden ser especialmente peligrosas desde el punto de vista del derecho fundamental del artículo 24.1 CE.

Pues bien, cuando los derechos e intereses dignos de protección para los ciudadanos y los grupos en que se integran no pueden ser defendidos ante los tribunales ordinarios por efecto de una ley singular autoaplicativa, debemos sospechar que estamos ante una norma legal que choca con el art. 24.1 CE, salvo que se trate de medidas razonables, adecuadas, proporcionales y vinculadas a fines constitucionales.

En el caso examinado, el Decreto-ley 5/2013 no sólo determinó la pulverización de una resolución judicial (los Autos de suspensión cautelar), sino también la imposibilidad de que la comunidad educativa pudiera aspirar a participar en el diseño y de la aplicación de las medidas relativas a los proyectos educativos de constante referencia; proyectos que deberán implantarse inexorablemente de acuerdo con un calendario que ya no puede ser suspendido por efecto del Decreto-ley y que antes se había aprobado prescindiendo de los informes preceptivos y del trámite de audiencia a los interesados (art. 105 CE).

Estamos en presencia, por consiguiente, de medidas desproporcionadas, manifiestamente irrazonables y claramente desvinculadas del marco idóneo de relación entre los poderes judicial y ejecutivo. Si el Gobierno consideraba desacertada la decisión suspensiva del Tribunal de Baleares, de día 6 de septiembre de 2013, debía haber acudido, como parte demandada, a las vías que le proporciona el Ordenamiento Jurídico, o incluso

haber promovido, con carácter urgente, un nuevo calendario aprobado con informes, participación y todas las garantías. En lugar de ello, el Gobierno hizo un uso abusivo de la figura excepcional del Decreto-ley, arma que le permitía imponerse inmediatamente a la decisión del Tribunal (lo que acaeció el día 7 de septiembre de 2013) y que le garantizaba la intangibilidad de su decisión en el ámbito de lo contencioso-administrativo..

El blindaje legal de la implantación de los proyectos educativos correspondientes al tratamiento integrado de lenguas resulta, así pues, contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional antes expuesta y, sin duda, inconstitucional.

VII

INCONSTITUCIONALIDAD POR EXISTENCIA DE UNA REGULACIÓN ARBITRARIA QUE INFRINGE EL ARTÍCULO 9.3 CE

Finalmente, con el presente recurso se pretende reaccionar contra lo que mis representados consideran una **vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos** (art. 9.3 CE), puesto que el Gobierno de la Comunidad balear dictó el Decreto-ley 5/2013, de modo abusivo y sin una justificación entendible y razonable en términos constitucionales. Esta afirmación se basa en los siguientes argumentos.

En primer lugar, la finalidad perseguida por el Decreto-ley, tal como ya se ha expuesto a lo largo del presente escrito, repugna a los principios, valores y reglas constitucionales, puesto que esta figura normativa no puede ser empleada lícitamente por el Gobierno para interferir en un proceso judicial, adoptando una posición de **parte privilegiada que se autoatribuye poderes normativos para desactivar una resolución judicial adversa**. Como se ha explicado a lo largo de este recurso, el Gobierno balear ha efectuado un uso constitucionalmente ilícito, por irrazonable y abusivo, de este tipo normativo, pensado sólo para situaciones excepcionales.

En segundo lugar, no existe una relación de proporcionalidad entre los fines perseguidos y los medios empleados para su consecución. Se reitera que no era razonable dictar un decreto-ley para reaccionar contra la medida cautelar adoptada por el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, ni la situación creada por dicha resolución en el sistema educativo merecía tan drástica actuación regulativa. Es obvio que, de mantenerse dicha medida cautelar, los centros educativos hubieran iniciado el curso aplicando el Decreto 15/2013 (salvo su Anexo) de modo progresivo, sin causar problemas de funcionamiento.

El verdadero problema no era la decisión del Tribunal de Baleares, sino la aprobación misma de un Decreto con un calendario de aplicación que no contaba con ningún informe técnico que lo avalara. El Gobierno debía haber acatado el Auto de 6 de septiembre de 2013 y, en su caso, haberlo recurrido de acuerdo con el art. 79 de la LRJCA. Asimismo, podía haber solicitado posteriormente el levantamiento de la suspensión con el apoyo de los informes necesarios. Incluso podía haber tramitado urgentemente un nuevo calendario haciendo un mejor ejercicio de la potestad reglamentaria.

Cabe concluir, así pues, que al imponer desde el primer día del curso 2013-2014 la implantación de proyectos educativos mediante medidas carentes de apoyo técnico, reaccionando de este modo contra la suspensión judicial del calendario de aplicación de dichos proyectos, el Gobierno balear adoptó medidas abusivas, desproporcionadas y desprovistas de racionalidad, y por tanto arbitrarias.

Cuanto acaba de exponerse encuentra apoyo en datos muy significativos:

- 1) El calendario que se impuso fue añadido al Proyecto de decreto en su última versión, elaborada tras emitirse el Dictamen del Consejo Consultivo de las Illes Balears. Por tanto, el Anexo, cuya naturaleza normativa y prescriptiva es indudable, no fue sometido al dictamen

preceptivo de dicho órgano consultivo. Tampoco pudo examinarlo el Consejo Escolar de las Illes Balears.

- 2) Ni las medidas educativas del Decreto 15/2013, ni el calendario del Anexo, contaron con la opinión favorable de la Universidad de las Islas Baleares, que, a tenor del artículo 35 EAIB, es nada más y nada menos que **«la institución oficial consultiva para todo lo que se refiere a la lengua catalana»**. Debemos recordar que el modelo de enseñanza trilingüe afecta a la posición estatutaria y legal de la lengua catalana, que hasta entonces era objeto de políticas dirigidas a hacer de la misma una lengua de uso habitual en el sistema educativo de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística y en el Decreto balear 92/1997, antes citado.

La marginación de la institución universitaria es un hecho que, en este caso y por sí mismo, constituye una infracción directa del Estatuto de Autonomía y del régimen jurídico-lingüístico que incorporara este texto legal; una infracción que es más grave todavía porque supone impedir a esta instancia científica y académica emitir su opinión autorizada en relación a medidas que afectan directamente al marco jurídico de la lengua cooficial y propia de las Illes Balears y a la ordenación legal y técnica de su enseñanza. Todo ello con claras repercusiones en los procesos ya iniciados de implantación progresiva de la lengua catalana en el sistema educativo balear y de normalización de la misma, aspectos éstos indisolublemente asociados a la efectividad de los derechos educativos y lingüísticos de los ciudadanos de las Illes Balears a quienes los textos constitucional y estatutario reconocen el derecho de conocer las dos lenguas oficiales (art. 4.2 EAIB).

Es evidente que la crítica al Decreto-ley no se basa, por lo que aquí se trata, en sus efectos sobre la dedicación a la enseñanza de cada lengua oficial, sino en el hecho gravísimo de afectar al proceso de recuperación de la lengua catalana y al aprendizaje de las lenguas

oficiales sin ninguna memoria, estudio, estadística o análisis mínimamente serio que justifique las medidas a dicha norma gubernamental, y sin la intervención de la institución consultiva determinada por el legislador estatutario precisamente para que ninguna medida ejecutiva o normativa importante se adopte en materia de lengua catalana sin la opinión de la Universidad de las Islas Baleares.

Cabe añadir a lo anterior que, con posterioridad a la publicación del Decreto-ley que nos ocupa, la UIB ha tenido ocasión de hacer públicos informes ciertamente críticos con las medidas de implantación del tratamiento integrado de lenguas, además de propuestas constructivas, lo que viene a confirmar la trascendencia de haber contado con su valiosa opinión.

3. La Exposición de motivos del Decreto-ley, como es fácil comprobar, se centra en explicar los supuestos efectos negativos de la falta de vigencia del calendario de aplicación, pero carece de referencias precisas a informes, documentos o elementos de juicio que justifiquen tal calendario, que analicen la situación del sistema educativo a raíz de la entrada en vigor del Decreto 15/2013 o que expliquen con datos objetivos y comprobables la supuesta situación de extraordinaria y urgente necesidad que hacía indispensable acudir a la vía del decreto-ley, pues no parece que el sistema educativo sufriera graves disfunciones por el retraso en la adopción de las medidas de implantación progresiva de la enseñanza en las tres lenguas.

Así pues, dicho lo anterior, cabe concluir que las tesis defendidas por mis representados hallan aval en algunos pronunciamientos recientes del Alto Tribunal al que nos dirigimos, en la medida en que, para éste, el artículo 9.3 del texto constitucional tiene una proyección especial sobre aquellas normas que establecen una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, no estableciéndola, contienen medidas que carecen de

toda explicación racional, lo que también evidentemente supone una arbitrariedad (por todas, STC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2).

En la misma línea, cabe afirmar que la falta de informes y elementos justificativos de las medidas legislativas, son también, para este Alto Tribunal, un indicio fiable de ausencia de racionalidad (STC 237/2012, de 13 de diciembre, y 64/2013, de 14 de marzo). El Gobierno tiene la carga de explicitar y razonar la existencia tanto de las condiciones que le permiten acudir a la vía del decreto-ley como de la idoneidad de las soluciones normativas que pretende incorporar a tal instrumento legislativo.

Finalmente, cabe volver un momento a las otras medidas normativas que incorpora el Decreto-ley impugnado (derogación del art. 20 del Decreto 15/2013, medidas de cómputo horario, etc.), para reforzar la impresión de que, con la excusa de implantar el calendario de aplicación de la enseñanza trilingüe, el Gobierno quiso también aprovechar la oportunidad que le brindaba el art. 49 EAIB para legislar en materia de proyectos educativos, alegando una situación de emergencia que realmente no era tal. He ahí una nueva muestra de falta de coherencia y racionalidad, esto es, de utilización injustificada y abusiva del decreto-ley para solucionar aspectos interpretativos de un reglamento precedente y de unas simples Instrucciones (que en el ordenamiento balear son simples actos administrativos, como acreditan los arts. 21 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, y 38 y 39 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo).

Todo lo anterior lleva a concluir que, con la aprobación y entrada en vigor del Decreto-Ley 5/2013, el Gobierno balear no sólo infringió los artículos 86.1 CE y 49.1 EAIB, sino que también adoptó medidas manifiestamente injustificadas y carentes de racionalidad, por cuanto utilizó sus poderes normativos prioritariamente para combatir una resolución judicial adversa, para imponer (salvando eventuales conflictos ante los tribunales ordinarios) un modelo de proyecto educativo sin avales técnicos y sin participación, y para cercenar la autonomía de los centros educativos sin justificación expresa y suficiente en patente contradicción con algunas determinaciones de la vigente Ley Orgánica de Educación.

En virtud de lo expuesto,

SUPLICO AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN PLENO que, teniendo por presentado este escrito con los documentos que le acompañan, tenga por interpuesto, en la representación que ostento y en tiempo y forma, **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre**, por el cual se adoptan determinadas medidas urgentes en relación con la implantación, para el curso 2013-2014, del sistema de tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears, en su integridad, se sirva admitirlo y, previos los trámites preceptivos en Derecho, **dicte, en definitiva y con estimación del recurso, Sentencia por la que declare su inconstitucionalidad y consecuente nulidad de acuerdo con lo dispuesto en lo dispuesto en la LOTC**. Y, con carácter subsidiario se solicita una sentencia que declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 3, 4 y 5, como también de la Disposición adicional única y de la Disposición derogatoria única, del citado Decreto-ley 5/2013.

Es Justicia que se pide en Madrid, a ____ de _____ de 2013